

Federico Pica¹

LES IMPÔTS COMMUNAUX MINEURS

1. Les Contributions communales en Italie: "l'art. de se débrouiller". Sur le thème des autonomies fiscales communales, scientifiques, techniciens, et politiciens se sont consacrés à la recherche d'une contribution autour de laquelle ils puissent établir un nouveau système de financement des pouvoirs locaux.

Ils se sont confrontés sur les critères de définition de cette contribution.

Certains ont estimé qu'on devait appliquer au niveau communal un système fiscal basé sur le critère du bénéfice - ce qui nous conduirait selon l'opinion prépondérante que je ne partage pas (1) à des impôts sur la propriété immobilière - et basé sur le critère de la responsabilité - qui au contraire entraîne une imposition sur les revenus des résidents, et une pour ceux qui "occupent" des immeubles destinés à l'habitation ou à des activités commerciales.

Vice-versa un problème, qui en quelque sorte semble à l'origine de la controverse et que j'ai signalé sommairement, a été négligé.

Aussi bien les défenseurs de la théorie du bénéfice que ceux du principe de responsabilité, ont estimé que tout le problème consistait à retrouver une seule contribution et à reconstruire par la suite autour d'elle les lignes du nouveau système.

Il s'agit, et cela est simple à comprendre, d'une pétition de principe, comme certains observateurs l'ont remarqué. On pourrait penser en effet qu'un système fiscal adéquat des pouvoirs locaux doit avoir à la base non-pas une seule mais plusieurs contributions.

¹ Professeur à l'Université de Naples.

Ce problème posé, à ce propos, on peut de toute manière noter que:

a) soit, qu'elle se base sur le critère de la contre-prestation, soit qu'elle se réfère au principe de responsabilité, la manœuvre fiscale locale est de toute manière complexe, surtout si on considère qu'elle devrait être appliquée dans notre pays par plus de 8000 organismes dont les mesures démographiques et les situations économiques, financières et administratives sont complètement différentes: un système basé sur une seule contribution permet d'affronter cette manœuvre dans un contexte plus simple.

b) le nombre des sources fiscales qui ont un sens sur le plan financier et qui peuvent être gérées avec une économie et un rendement raisonnable est en somme limité.

D'ailleurs, les principales sont dans les mains de l'Etat. On enregistre des difficultés objectives même dans la détermination d'une seule contribution à attribuer aux pouvoirs locaux; sur ce plan, on pourrait penser que l'idée d'une multiplicité de contributions locales ne soit pas raisonnable.

En réalité, l'idée de confier plus de sources aux pouvoirs locaux, idée qui a fait surface récemment n'entraîne pas la détermination de nouveaux espaces fiscaux. Elle se fonde en effet sur l'hypothèse suivante: que les pouvoirs locaux aient au moins le pouvoir de fixer des centimes additionnels, ou des surimpositions se rapportant aux contributions de l'Etat. Cette hypothèse, d'ailleurs répond aussi en partie, de manière efficace, à la remarque présentée ci-dessus au point a), étant donné que le système des surimpositions et des centimes additionnels, est sur le plan administratif moins onéreux que celui des impôts autonomes. Naturellement, toutes les difficultés politiques auxquelles j'ai fait référence au point a) demeureront: c'est à dire les difficultés pour définir au niveau de tous les pouvoirs locaux, un rapport entre les contributions appliquées aux différents types de matière imposable qui pourrait, en quelque sorte, se déclarer congruent.

D'ailleurs l'hypothèse du système des centimes additionnels soulève des difficultés d'une autre nature. Il est aisé de se souvenir que, par exemple une des motivations sur la base desquelles on a mené en Italie l'affaire de la réforme fiscale des

années 1972-1973, était d'éliminer complètement (ou du moins de réduire par des mesures draconiennes) la "jungle des centimes additionnels" qui caractérisait, le système fiscal national et local.

La motivation avancée alors, et qui est de quelque façon encore valable aujourd'hui était que les mécanismes comme ceux des centimes additionnels rendaient plus difficile à l'Etat l'utilisation du système fiscal par rapport aux deux buts principaux dont il est responsable: le but de l'équité fiscale et celui du développement des revenus et de l'emploi. Il s'agit d'observations en réalité, non décevantes, dans le sens que chaque système d'impôts additionnels n'entraîne pas une perte de capacités de manoeuvre pour l'administration centrale par rapport aux problèmes de l'équité et du rendement des politiques macroéconomiques. Cependant, elles requièrent que cette proposition soit mieux spécifiée dans ces termes et mieux qualifiée par rapport aux deux problèmes susdits.

Le deuxième type d'observations, sur le système des centimes additionnels consiste à considérer que les impôts locaux devraient avoir non seulement un but "fiscal", c'est à dire procurer des recettes, mais aussi une infinité de buts "extra-fiscaux" concernant la réalisation d'objectifs de rendement confiés aux pouvoirs locaux.

1.1. Pour préciser, de manière adéquate, la question du rôle "extra-fiscal" des centimes additionnels il est peut-être utile d'examiner avant tout, les limites des pouvoirs qui peuvent être attribués, en matière fiscale, aux pouvoirs locaux en discutant les raisons économiques qui sont à la base de ces attributions. On sait que dans le domaine fiscal, on peut supposer l'existence au niveau local de trois ordres de pouvoir.

En premier lieu la loi de l'Etat peut permettre au pouvoir local de concourir dans les limites spécifiées par cette loi, à la détermination de l'objet imposable d'une ou plusieurs contributions.

L'hypothèse à laquelle on se réfère est celle de la confiance donnée en matière de facilités ou d'exemptions fiscales ou au contraire en matière d'augmentations des impôts.

Un instrument de ce genre peut-être utile dans le cadre de politiques catégorielles d'interventions. Des interventions d'aides peuvent avoir un sens si peuvent en bénéficier.

- Les véhicules qui circulent ou se garent en dehors de certaines aires particulièrement congestionnées en ce qui concerne la vignette ou les parcs de stationnement payant.
- Certaines cultures qui du point de vue de la collectivité locale sont importantes pour l'écologie ou pour le tourisme en ferme et pour d'autres raisons, en ce qui concerne les impôts sur les revenus et les bénéfices agricoles.
- Certaines cultures qui du point de vue de la collectivité locale sont importantes pour l'écologie ou pour le tourisme en ferme et pour d'autres raisons, en ce qui concerne les impôts sur les revenus et les bénéfices agricoles.
- Certaines activités artisanales ou touristiques en ce qui concerne les impôts sur l'énergie électrique pour certains types de consommations.
- Certains établissements qui opèrent dans des secteurs ou des zones spécifiques en ce qui concerne les impôts sur les lieux affectés à des buts commerciaux.
- Certains achats de terrains édifiabiles dont l'utilisation immédiate semble opportune pour réaliser des plans d'urbanisation du pouvoir local en ce qui concerne les droits de mutation de propriétés.

Des pouvoirs de cette nature pourraient être confiés aux pouvoirs locaux dans le cadre d'une réforme du système des contributions dont ils ont la charge, et ils signifient naturellement quelque chose seulement si le pouvoir local qui les exerce est globalement responsable d'interventions de rationalisation dans un secteur spécifique et dans lequel l'intervention fiscale est seulement un des instruments utilisables.

Si le titulariat de l'intervention est subdivisé entre plusieurs niveaux gouvernementaux et si les instruments nécessaires sont attribués à des sujets divers, alors aucune politique cohérente n'est possible et le risque qu'entraîne l'assignation de ces pouvoirs aux pouvoirs locaux l'emporte sur n'importe quelle utilité qui pourrait découler de leur emploi.

Ces risques, en somme, dépendent de l'importance de la force selon laquelle on peut mettre en acte une politique d'incitation fiscale dans les zones les plus riches du pays où un renoncement même partiel à une certaine source fiscale trouve une compensation aisée dans d'autres types de recettes par rapport aux obliga-

tions aux quelles sont soumises au contraire les zones les plus pauvres.

Ces mêmes pouvoirs en ce qui concerne l'évaluation fiscale, là où les pouvoirs locaux sont reconnus pourraient être exercés à des fins planificatrices: les procédés d'évaluation de la matière imposable, pourraient être différenciés afin de favoriser ou dévaloriser des sujets ou des activités dont on estime opportun d'assurer un traitement différencié.

Dans ce cas outre l'observation faite sur les pouvoirs d'exemptions ou facilités fiscales une autre observation plus spécifique compte. Le tituliariat des pouvoirs sur l'évaluation fiscale, peut être un instrument spécifiquement fiscal, afin de provoquer des variations de rendement nécessaires à couvrir les dépenses publiques.

Cela est valable en particulier pour les zones pauvres du pays et cela entraîne à l'intérieur de ces zones des violations d'équité au détriment des économiquement faibles. Il arrivera que, où le pouvoir local aura besoin de plus de recettes, les évaluations seront plus sévères et au contraire où les exigences du bilan diminueront un contrôle moins sévère s'exercera dans les bureaux.

Les effets de telles variations de comportement sur chaque contribuable dépendent de façon décisive de la capacité de chacun de résister à un tour de vis des évaluations, ou de tirer profit d'une pause dans l'agressivité des bureaux fiscaux.

Des résultats obtenus par cette démarche il sera clair, si on y réfléchit, que l'intérêt d'une défense, en cas de contentieux, avec le Bureau évaluateur et l'avantage d'une solution rapide d'une controverse fiscale sont fonction croissante de la matière imposable contestée.

En ce qui concerne, le dernier des pouvoirs fiscaux locaux, celui qui suppose la variation des taux selon lesquels l'impôt est appliqué (entre un taux minimum et un taux maximum établis par la loi). Il est le moyen le plus sûr à travers lequel le pouvoir local peut se garantir une autonomie de bilan, c'est à dire avoir le pouvoir de décider la quantité et la qualité des services offerts aux citoyens.

Même à ce sujet, des problèmes se posent, concernant l'écart entre les zones pauvres et riches d'un pays: il faudra donc que

le système fiscal local, même si c'est un mécanisme n'ayant que des buts fiscaux, soit accompagné et corrigé par un système de contributions avec des finalités stimulant "l'effort fiscal" d'une part et tendant d'autre part à la péréquation des territoires dans lesquels la matière imposable résulte inférieure à celle du pays. Il semble donc clair à présent qu'un système de centimes additionnels puisse se révéler convenable du point de vue "fiscal" mais se prêter peu, à la réalisation de finalités "extrafiscales". Ce système, en effet exige, que soit la définition de la matière imposable soit la gestion des évaluations, soient retirées aux pouvoirs locaux.

1.2. Le sujet de ces exposés, est cependant quelque peu différent de celui dont j'ai parlé jusqu'à présent.

Quelque soit l'organisation de base de la fiscalité communale, une série de contributions d'importance moindre auxquelles on peut attribuer une infinité de finalités y jouent un rôle.

Les principales fonctions exercées par celles ci sont les suivantes:

a) marquer un rapport de contreprestation entre l'activité du pouvoir local et les sommes que le citoyen est tenu de verser; il peut s'agir de la taxe sur les ramassages des ordures et des sommes payées par les entreprises en France, comme contribution aux entreprises des transports communaux; dans ce cas il est difficile de faire une distinction nette entre les tarifs et les montants dus par effet de conventions d'un côté et les impôts contributions de l'autre; de façon plus ou moins claire on peut considérer comme valable la règle "devitiana" selon laquelle "le tarif est - berceau de l'impôt; Rien n'exclue en effet que la normative se référant aux "services partageables" rendus à la demande évolue dans la direction d'une transformation de sources en contributions;

b) créer l'occasion d'une fonction entre secteurs divers de l'administration locale ayant pour but le contrôle interne, se référant à la gestion d'activité dont il faut évaluer aussi le rendement (mais pas seulement celui-ci) en termes de capacité de réponse à la demande locale: pensons aux impôts d'autorisation des établissements publics, et aux risques que les procédures de concession soient gérées de façon anormale; un moyen de contrôle

et de discussion publique de la question de l'organisation du commerce, de détail, au moins une fois par an, pourrait consister dans l'évaluation du nombre d'autorisation données qui est implicite dans l'inscription au budget;

c) rationner les ressources à la disposition en quantité insuffisante, de la collectivité locale (à prix zero il y a un excès de la demande sur l'offre), le rationnement s'il est réalisé au moyen de mécanismes fiscaux, implique l'allocation d'un prix à ces ressources: alternativement (et de façon concomitante) on peut supposer que l'on fasse recours à des mécanismes de rationnement différents des prix (je pense à la technique des plaques d'immatriculation alternées, en ce qui concerne les parcs de stationnement situés dans les zones centrales urbaines, congestionnées;

d) "internalizzare" les effets externes négatifs des choix individuels en invitant l'opérateur économique à tenir compte des coûts sociaux qu'il produit en poursuivant ses buts: même dans ce cas, l'impôt est une alternative (et ou concomitante) aux instruments non fiscaux: l'exemple le plus évident d'application de ce critère est justement celui de l'impôt sur la publicité que l'on traitera en deuxième partie.

1.3. Les critères exposés jusque là renvoient à la notion de taxe qui est en sciences des finances une des notions les plus discutables et les plus controversées.

La difficulté fondamentale est dans la distinction entre taxe et prix.

On sait que ces deux formes de recettes publiques ont la caractéristique suivante en commun: seul qui demande au pouvoir public un certain bien ou service est obligé de les payer.

La différence fondamentale entre ces deux instruments de financement consiste dans le fait que, alors que le bien ou le service obtenu par le paiement d'une somme sert directement au sujet demandeur, cela n'est plus valable pour les biens ou les services que l'on veut obtenir et pour lesquels on paye une taxe correspondante.

Si on examine de près, la taxe apparaît doublement onéreuse pour le sujet qui la paye. Celui ci en effet non seulement paye une rémunération, mais encore il doit s'acquitter d'une série de formalités inutile pour obtenir un bien ou un service.

Pensons aux taxes payées pour obtenir un certificat. Ces certificats sont délivrés aux citoyens dans la mesure où ils doivent en être munis dans les cas où ils demandent des services aux pouvoirs locaux: ainsi pour un emploi dans la fonction publique) il faut fournir avant d'entrer un acte de naissance, pour un contrat de mariage une fiche d'Etat Civil, l'employé dans la fonction publique qui desire assumer des fonctions de direction doit fournir un certificat de maîtrise; tous ces certificats sont délivrés aux sujets qui en font la demande et qui ont payé la taxe requise pour chacun d'eux. Ce procédé peut être résumé ainsi: le sujet qui veut entrer dans la fonction publique, qui veut se marier, qui veut assumer des fonctions de direction doit payer une certaine somme (le montant de la taxe) et en plus il est soumis à une série de formalités nécessaires pour obtenir ce certificat.

Naturellement, si la prestation en échange de laquelle la taxe est payée n'est pas utile au sujet qui la demande, il est nécessaire pour que toute la procédure soit compréhensible rationnellement que la prestation soit utile à d'autres sujets. Si cela n'existait pas il serait opportun pour tous, qu'une somme d'argent correspondante au montant de la taxe soit exigée du sujet sans que celui ci ne soit soumis à toute cette série d'obligations nécessaire pour obtenir le service.

Ainsi pour les taxes de l'Etat Civil, obliger les sujets à demander très souvent des certificats est utile, car cela permet d'avoir des registres mis à jour et précis - ce qui est dans l'intérêt de tous. Pour les taxes payées pour l'obtention de certificats ou de diplômes de maîtrise, le fait que le sujet pour exercer une profession ou pour accéder à certains emplois soit obligé de les payer est utile dans la mesure où il garantit que ces professions sont exercées et ces emplois sont obtenus par des personnes qui ont eu une formation ou suivi un enseignement appropriés.

Le mécanisme qui est implicite dans cette procédure consiste à une limite que le pouvoir local impose dans l'intérêt général et à un droit des citoyens (stationnement interdit dans certaines zones; interdiction d'ouvrir des exercices pour la vente au détail et en gros, ou comme dans les exemples précédents, l'interdiction d'exercer la profession médicale ou de contracter mariage).

Ces limites sont supprimées là où le sujet se soumet à des obligations (mettre une pièce de monnaie dans le compteur de parking, obtenir la licence de vente, soutenir une thèse en médecine, passer le certificat d'aptitude professionnel, obtenir une fiche d'Etat Civil). Au cours de ces formalités, on exige du sujet des sommes d'argent dont l'importance dépend de la résolution de la procédure dans un mécanisme de rationnement à travers le prix.

Naturellement, il est possible et parfois raisonnable que la mesure de la taxe soit nulle ou même négative (pensons aux institutions comme le parrainage gratuit ou le présalaire).

2. L'impôt local sur la publicité

La première des contributions secondaires dont je voudrais parler ici est, l'impôt communal sur la publicité qui est fixe en Italie par le D.P.R. du 26 octobre 1972, n° 639. L'article 1 de cette mesure fixe que "la publicité et l'affichage publics sont soumis à un impôt et au paiement d'un droit qui revient à la commune sur le territoire de laquelle ils sont effectués". L'article 6 fixe l'objet de l'impôt de la manière suivante "l'impôt sur la publicité s'applique aux enseignes, aux inscriptions et à toutes les formes publicitaires visives ou acoustiques, différentes de celles soumises aux droits de l'affichage public aux termes du chapitre III de ce décret, et existantes sur le territoire communal dans les lieux publics ou ouverts au public et perceptibles de ces mêmes lieux".

Malgré l'évidence, ces normes, en réalité n'entraînent pas que l'impôt frappe effectivement la publicité commerciale ou considérée comme telle.

C'est pourquoi, en tant que motivations données pour une imposition spéciale s'appliquant aux publicités est non à d'autres activités, les problèmes relatifs à l'évaluation économique n'ont pas d'importance. Ces problèmes concernent les effets des dépenses publicitaires sur la structure concurrentielle des industries et le lien entre ces mêmes dépenses et les comportements des consommateurs. Ceux-ci et quelle que soit leur plausibilité effective (ce qui est important pour le cas italien), en réalité conduisent à des solutions fiscales basées sur des limitations de la déduction des dépenses publicitaires des résultats bruts des entrepri-

ses afin de déterminer le profit imposable, et non pas à des structures fiscales comme celles en vigueur en Italie.

Le problème non plus de la qualité de la publicité, de son caractère informatif ou persuasif de la comptabilité de celle-ci avec le principe de la souveraineté du consommateur n'a pas d'importance.

Ce qui en Italie est appelé impôt sur la publicité ne frappe pas spécifiquement les messages publicitaires, mais tous messages diffusés publiquement. Il suffit de considérer, à ce sujet que, sont exemptés (et non pas exclus de la matière imposable) les avis religieux uniquement s'ils sont exposés sur les portes ou les façades externes des édifices consacrés au culte, la propagande électorale effectuée en période électorale et conforme à la loi, les enseignes et tout autre élément exposé pour caractériser les sièges diplomatiques ou les consulats, les établissements d'assistance et de bienfaisance et tous les organismes à buts non lucratifs.

L'hypothèse, que l'objet de l'impôt ne soit pas, au fond, la publicité commerciale mais tout message s'adressant au public indépendamment du contenu, est confirmée par le fait que la publicité des partis et des associations politiques, syndicales, culturelles, sportives, philanthropiques et religieuses, la publicité des spectacles de bienfaisance, la publicité des festivités patriotiques et religieuses, bénéficient de réductions d'impôt (mais ne sont pas pour autant exclus de la matière imposable).

Il suffit de penser aussi, à ce sujet, à l'arrêté du Conseil Constitutionnel n° 131 de 1973 qui exclut de l'application de l'impôt en question la publicité ayant un contenu idéologique effectuée sans but lucratif, si celle-ci est exposée directement par l'intéressé.

Si l'impôt frappe, même d'un tarif réduit, la publicité des associations philanthropiques ou la publicité mortuaire, en rechercher la "ratio" dans des questions liées à l'utilité ou à la limite, au danger social de la publicité n'a guères de sens. Dans la mesure où il existe une explication beaucoup plus directe.

On peut penser que l'impôt, tel qu'il est considéré aujourd'hui, répond à l'exigence de rationner une faible ressource, de telle sorte que, à cette ressource dans le bilan de celui qui

l'utilise, correspondre un coût. Cette ressource est simplement, le temps et l'attention des citoyens que tout message public et quelque soit son contenu a pour but d'utiliser avec une finalité propre à celui qui la diffuse.

On a peut trouver des confirmations catégoriques de cette position dans la réglementation actuelle de l'impôt sur la publicité, qui par certains côtes entraîne une charge plus lourde de l'impôt pour le contribuable, si on considère qu'on enlève du temps aux citoyens.

Le tarif différent, par type de Commune et par zone d'exposition, le traitement différent de formes de publicité particulières (par exemple, les enseignes lumineuses); l'application de la contribution, se référant à la "quantité" du moyen utilisé, indépendamment du message exposé, laissent penser que l'impôt constitue une sorte de prix implicite d'une ressource faible et un instrument de rationnement de celle-ci.

De ce point de vue, il semble évident d'observer que, le fait que soient exclues de la contribution les hypothèses les plus évidentes de soustraction de temps et d'attention à plusieurs sujets qui consistent à la publicité radiophonique et publicitaire n'a pas de sens.

Ces hypothèses sont exclues de l'impôt, en Italie.

3. La taxe de stationnement

Au sujet de la deuxième contribution que j'entends traiter, deux problèmes se posent: il s'agit d'une part de clarifier l'existence d'une taxe de stationnement et d'autre part de voir si cette taxe existe dans l'organisation fiscale italienne.

La notion de taxe suggérée dans le point 1.2 à ce sujet est utile.

On applique une contribution de ce genre si une activité normalement libre est soumise à une interdiction et si cette interdiction est détournée ensuite par une procédure qui implique d'un côté des obligations et de l'autre le paiement d'une rémunération.

Il semble maintenant clair que cette notion s'applique parfaitement à la "taxe de stationnement".

Garer sa voiture est une activité normalement libre, dans la mesure où elle comporte l'utilisation d'une ressource publique (la rue) à la disposition de tous les citoyens, et dont le coût marginal peut être évalué voisin de zéro. En outre, on pourrait retenir que pour l'emploi de cette ressource le citoyen paye déjà en Italie, une rémunération: la Vignette.

Il existe cependant des cas où il est raisonnable d'établir des limites à la "liberté de stationnement". Ces cas concernent les zones centrales des grandes villes, dans lesquelles, il arrive que la demande de stationnement à prix zéro soit supérieure à "l'offre" d'espace disponible, et exclue donc du marché une quantité d'automobiles à la recherche d'un stationnement, suffisante pour équilibrer l'offre et la demande. Ou alors, à l'autre extrême, le mécanisme de rationnement peut simplement se traduire par la règle "la premier qui arrive gare sa voiture".

3.1. Le fait est que, un système basé sur la gratuité du stationnement n'est pas rentable par rapport au temps de stationnement alors qu'un système basé sur le prix ne prend pas en considération la qualité du sujet qui demande le stationnement et entraîne donc des effets distributifs qui peuvent être inacceptables. Il serait utile de détailler ces deux points.

A) Supposons que, un nombre limité de places pour le stationnement gratuit des autos soient disponibles dans le centre - ville et que les citoyens aient l'alternative des transports publics pour atteindre le centre. Dans le cas où ils choisissent la première solution, ils affrontent - en plus des coûts que celle-ci implique - le risque de ne pas trouver de places de stationnement disponibles. Ce risque est, naturellement, un élément du système des coûts: il entraîne l'exclusion du marché de tous ceux qui ne veulent pas l'affronter. On peut quant même atteindre une situation d'équilibre. Il s'agit par exemple d'une situation dans laquelle le risque de ne pas trouver de place est égal à 0,1; c'est à dire que sur dix tentatives de stationnement au centre l'automobiliste est obligé une fois de reconduire sa voiture à la périphérie et de revenir au centre l'automobiliste est obligé une fois de reconduire sa voiture à la périphérie et de revenir au centre en prenant l'autobus. Sont exclus du marché tous ceux qui ne veulent pas affronter le risque que cette opération comporte (par exemple, ceux qui seraient disposés à "tenter" si le risque n'était pas supérieur à une fois sur 20).

Une mécanisme de rationnement est donc implicite même dans l'hypothèse de la gratuite du stationnement.

La situation atteinte (la quantité de la demande exprimée comme flux) sera une situation d'équilibre et elle en aura les propriétés: vus les limites et le procédures, ce sera pour les opérateurs la meilleure situation possible.

Au contraire, comme je l'ai signalé, des problèmes se posent en ce qui concerne la durée du stationnement. En effet, une fois le véhicule en stationnement, chaque unité de temps de stationnement ne coûte rien à l'automobiliste. Il n'existe donc pas de mécanismes qui limitent la durée du stationnement, et qui obligent l'automobiliste à prendre en considération le coût de cette durée, dans les limites du manque de place pour les autres opérateurs. S'il existait un mécanisme de limitation de la durée du stationnement, il apporterait une réduction du niveau de l'équilibre du risque "complet", qui serait un avantage pour tous les opérateurs - y compris ceux exclus du niveau à risque 0,1. L'absence de ce mécanisme entraîne donc une perte de bien-être.

B) Une situation tout à fait opposée à celle exposée au point A consiste à appliquer un prix à l'unité de temps pendant lequel le véhicule est en stationnement.

Dans l'exemple illustré au point A, une partie de la demande soit du marché avec la hausse du prix, ce qui réduit le risque du "tout complet" en créant de cette manière une compensation au prélèvement le plus haut appliqué; ce deuxième élément laisse penser que, en règle générale, la demande de stationnement se montrera sévère par rapport au prix ce qui entraîne une position d'équilibre coûteuse pour les usagers. Un mécanisme fondé sur le prix à l'unité de temps, de tout façon efficace, dans le cas où il est appliqué naturellement dans une situation où à prix zero, la demande dépasse l'offre.

Ce mécanisme entre autre implique que le rationnement soit opératif aussi sur la durée de stationnement, ce qui permet l'utilisation de l'espace routier - au risque de "tout complet" voisin de zero - pour tous ceux qui estiment le bénéfice du stationnement supérieur au coût monétaire dont ils assument la charge.

Les difficultés rencontrées à ce sujet sont d'ordre distributif. Ce mécanisme, en principe agit au grand avantage des

"riches" (ceux pour qui l'utilité marginale de la monnaie est relativement basse et l'utilité marginale du temps et du confort relativement haute) et au détriment des "pauvres".

En outre, il peut créer des difficultés graves aux travailleurs qui doivent se rendre au centre ville. Ces problèmes sont cependant liés à la fonctionnalité du système des transports publics pris dans son ensemble. Plus ce système est efficace, plus les problèmes de distribution perdent de leur importance. Si, au contraire, l'incapacité de gérer ou des difficultés objectives transforment les transports publics en une solution coûteuse, en termes de temps, surtout pour les travailleurs dont le lieu de travail est situé au centre ville, les difficultés distributives rendent inacceptable un système basé sur le prix de la durée de stationnement. Des problèmes analogues d'ordre distributif peuvent se poser pour les sujets résidant au centre. Dans un système efficace de gestion des espaces urbains, le centre - villes est occupé presque entièrement par le secteur tertiaire et par les citadins ayant de gros revenus qui n'ont pas de problèmes d'ordre distributif et qui peuvent en général s'équiper de garages privés.

Dans les villes au contraire où le niveau de gestion social du patrimoine immobilier est mauvais, ce processus de spécialisation peut ne pas s'être réalisé pleinement. On pourra alors vérifier que, à côté des espaces occupés par le tertiaire et les résidents à gros revenus, il existe des habitations occupées par des résidents à moyens et faibles revenus que le système économique n'est pas en mesure d'éliminer. Bien entendu, ces habitations ne disposeront pas, en principe, de garages ou d'espaces privés pour le stationnement. Il est facile de comprendre que la tarification du temps de stationnement posera, dans ce cas là, des problèmes de caractère distributif même aux résidents.

3.2. Il semble clair à présent que soit un système de stationnement gratuit, soit un système fondé sur le prix sont pour divers motifs inacceptables: le premier n'est pas efficient, mais le deuxième n'est pas juste. Il faudra donc trouver un "mélange" qui permette une modération raisonnable entre les diverses exigences.

Naturellement, l'idéal serait un système efficace des transports publics, et de gestion du patrimoine immobilier. La construction d'un tel système, si cela était possible, exige cependant un temps très long pendant lequel il faut tenir compte des exigences de rendement et d'équité.

Les instruments qui sont à disposition pour une solution convenable, seraient d'une part un système de parcs de stationnement périphériques reliés au centre urbain par des transports publics et d'autre part un système de tarification de la durée de stationnement qui prévoient une échelle de tarifs pour les résidents (ayant des moyens et faibles revenus) et pour les travailleurs qui exercent dans le centre.

Il s'agit d'un système complexe, dont chacun des éléments est lié, en termes de rendement à tous les autres et qui devrait être programmé comme un tout unitaire par le "sujet public".

Ce système, en principe, entraîne pour les citoyens des obligations et des restrictions de stationnement (pour les horaires autorisés et pour la durée maximum); des procédures directes pour exclure ou réduire ces restrictions (autorisations de stationnement pour les résidents et les travailleurs qui opèrent dans le centre); des taxes de stationnement, divisées en tarifs variés en fonction de l'heure, de la durée de stationnement et de la "classe" du conducteur du véhicule (propriétaire par exemple).

Il semble donc clair que la première question du paragraphe 4.0. obtienne une réponse positive. Dans un système où la gestion des espaces disponibles se rapporte aux intérêts des citoyens, on assiste à l'application de taxes de stationnement. Ce système est d'autant plus complexe si l'efficacité des transports publics est moindre.

Il comporte des diminutions du tarif pour les sujets résidents, économiquement faibles et pour les travailleurs. Le système prend sa raison d'être dans ces diminutions, si bien que leur existence est une preuve que les finalités de la taxe sont différentes de celles indiquées; que la taxe n'est pas en réalité un instrument de rationalisation de l'emploi d'une faible ressource.

3.3. Arrivé là, on peut poser la deuxième question que j'ai signalée au paragraphe 4.0: En Italie existe-t-il une taxe de stationnement? La situation de fait, est différente selon les villes. Je me référerai à la situation dont j'ai une expérience directe: celle de Naples. Il faut à l'égard de cette situation concilier entre eux deux éléments de fait: d'abord le stationnement "légal" (basé sur une délibération de la mairie de Naples) coûte dans le centre-ville de Naples 1000 lires à l'heure ou

fraction d'heure, de huit heures du matin à neuf heures du soir pour les jours ouvrable (le samedi jusqu'à quatorze heures) et le stationnement "illégal" (sur des espaces qui ne sont pas spécifiquement réservés pour cela) qui coûte en principe 1000 liras quelque soit la durée de stationnement, en second lieu ces paiements, dont le montant global atteint des dizaines de milliards, non seulement n'ont pas à leur base des dispositions compatibles avec les normes constitutionnelles qui en Italie réglementent le pouvoir fiscal mais encore ne produisent pas de recettes appréciables dans le bilan du pouvoir local qui a la responsabilité de les imposer.

Du point de vue normatif, la seule référence possible est dans la taxe d'occupation du sol public. Cette taxe réglementée par le T U F L de 1931 et par des mesures successives, frappe "l'occupation des espaces et des aires publiques" y compris ceux compris en dessous et au dessus du sol routier en distinguant selon le caractère de "l'occupation": les occupations d'une durée inférieure à un an, considérées comme "permanentes" si il existe au moins des ouvrages et des équipements des occupations temporaires. Les tarifs appliqués s'élèvent à quelques dizaines de milliers de liras par an au mètre carré dans le cas d'occupations permanentes et à quelques dizaines de liras par jour dans le cas d'occupations temporaires.

L'applicabilité de cette contribution aux parcs de voitures, résulte outre de la nature objet imposable tout à fait générale, mais aussi implicitement de l'article 196 du T U de 1931: "la taxe peut frapper aussi les voitures de place qui stationnement dans les aires réservées au stationnement par les autorités communales. Si elle frappe les véhicules destinés aux services publics, on ne comprend pas pourquoi les voitures privées peuvent s'en considérer exemptées.

On en trouve la conformation dans la jurisprudence qui a établi que "seul le fait de l'occupation du sol public par l'individu est le fondement de l'applicabilité de la taxe pour l'occupation des aires et des espaces publics, avec comme conséquence la déduction de sol à l'emploi général des citoyens indépendamment des motifs qui en ont déterminé l'occupation, de la nature de l'emploi qui en sera fait, et de l'intensité plus ou moins grande de cet emploi".

(Commission Centrale - Section fiscale)

Locale - 10 octobre 1967 décret n° 92221

Le Ministère des finances a d'autre part confirmé (voir la résolution n° 2/5240 du 12 octobre 1966) que cette contribution s'applique aux stationnements des poids lourds affectés aux transports des marchandises dans les zones en face des gares ferroviaires pour les opérations de douanes. La magistrature (sentence de la Cour de Cassation du 16 juillet 1963, n° 1941) a établi que:

"L'occupation temporaire du sol public effectuée par les véhicules en stationnement dans la zone attenante aux équipements pour la vente de carburants ne peut pas être l'objet d'une imposition fiscale autonome, puisqu'elle est englobée dans la taxe annuelle versée pour l'équipement et l'exercice des pompes à essence, selon les termes de l'article 199 du T U F L".

"D'autre part la personne qui installe une pompe à essence, et qui, délimite une part de sol public en la réservant uniquement à ses clients et en excluant le passage libre sur celle-ci, crée une occupation permanente du sol public exposée à la taxation dans les termes de l'article 192 du T U".

Le fait que le stationnement ne soit pas exclus de l'application de la contribution selon la lecture de la norme et selon l'interprétation administrative et judiciaire est d'autre part implicitement confirmé dans la réglementation (loi du 18 avril 1962 n° 208) qui fixe que exemptées de la contribution des "occupations déterminées par le stationnement des véhicules pour le temps nécessaire au chargement et au déchargement des marchandises" et des "occupations par les voitures de place pour transporter des animaux dans les parcs qui leur sont attribués".

Il semble donc que les parcs de stationnement soient compris dans le cadre de l'application de la contribution en question et qu'à ceux-ci on applique le traitement fiscal de l'occupation temporaire. Cette conclusion est confirmée par le principe suivant: "la taxe pour l'occupation temporaire d'espaces et de zones publics est versée par celui qui matériellement réalise l'occupation et elle s'applique à toutes les occupations du sol public, indépendamment de l'existence ou non d'une concession administrative spéciale qui autorise l'occupation" (Note du Ministère des Finances 5 Mars 1968 n° 2/992).

3.4. En relation à la conclusion donnée dans le paragraphe 3.3, surgissent des difficultés objectives qui exigeraient en réalité une réglementation spécifique relative aux tenants et aboutissants dont on est en train de discuter. D'abord la "ratio" économique de la contribution, comme on l'a élargi, a son essence dans le fait que dans les centres - villes, la demande de stationnement dépasse l'offre à prix zéro. C'est pourquoi, dans toutes les situations où, l'espace disponible dépasse celui demandé par les usagers, le stationnement devrait être gratuit. Il semble cependant difficile d'introduire ce cas d'exemption, de la contribution parmi les situations fixées par la loi. En effet, le principe de la "légalité" de l'exemption, qui correspond à celui de la "légalité" de la contribution est en général valable.

A ce sujet la Cour de cassation, par la sentence n° 1547 du 5 avril 1978, a rappelé que pour la taxe communale sur les occupations d'espaces et de zones publiques, à défaut d'une disposition législative qui attribue à chaque commune qui impose, le pouvoir d'établir localement les exemptions et les facilitations différentes de celles fixées par la loi, on doit exclure l'admissibilité ou la légitimité d'exemptions de la contribution prévues par des normes secondaires, contenues dans les règlements communaux.

En effet les normes qui établissent les exemptions fiscales, en déduisant du cadre général d'application de la contribution, causes et conséquences subjectives et objectives qui autrement y seraient comprises, doivent être mises sur le même plan que les normes d'imposition.

On semble au contraire avoir surmonté la deuxième question, concernant la nécessité d'une taxe de stationnement variant selon l'importance de l'écart entre la demande et l'offre et selon l'élasticité de la première.

En effet, il est prévu que les pouvoirs locaux puissent échelonner la contribution selon l'importance des rues, places et autres espaces publics en les classant en catégories.

La véritable difficulté est cependant celle déterminée par le tarif. Cette contribution entraîne une charge importante de gestion, dans le cas où elle est considérée comme un mécanisme capable de tenir compte aussi bien des exigences de rationnement que des problèmes concernant la distribution. Ce mécanisme impli-

que pour le reste des charges très élevées. Mais comme nous l'avons souligné, le tarif est établi par la loi et la loi fixe pour chaque jour de stationnement une taxe s'élevant à 1000 litres, c'est à dire une taxe qui en termes de rationnement ne peut avoir aucune efficacité.

Une intervention législative fondée sur les critères suivants semblerait raisonnable:

a) introduction d'une taxe de stationnement dont la loi nationale établirait la limite maximum par heure (et non pas par classes de communes, comme cela arrive: même dans les petites communes touristiques on peut remarquer, durant certaines périodes de l'année, des demandes excessives de stationnement;

b) cette taxe devrait être, pour chaque point de la réglementation, définie de façon autonome par rapport à la taxe d'occupation du sol public qui resterait cependant en vigueur pour les occupations différentes de celles du stationnement;

c) possibilité d'échelonner la taxe de stationnement, en variant le montant suivant la centralité de la zone, les espaces disponibles dans cette zone, la durée du stationnement et l'horaire de celui-ci;

d) possibilité pour la Commune, de concéder des facilitations pour les résidents dans les zones centrales et pour ceux qui y travaillent;

e) gestion de la taxe, en principe, confiée à la commune. Au cas où celle-ci juge impossible et peu rentable de la prendre en charge, il devrait être permis, comme cela arrive pour les autres impôts locaux, de la confier à des entreprises spécialisées;

Si cette voie est choisie il faudrait de toute façon,

e 1) que le pouvoir local établisse de façon détaillée les modalités de gestion de la contribution y compris les facilitations et les tarifs;

e 2) que soient établies convenablement les garanties concernant la qualité du personnel s'occupant de la gestion du service, garanties qui comportent l'absence de précédents judiciaires;

e 3) que les rapports économiques entre le concessionnaire et la commune soient établis par un marché public avec les contrôles relatifs à la fiabilité économique et aux capacités d'organisation du contractant.

3.5. Comme je l'ai souligné, la solution italienne ou pour être plus précis, la solution napolitaine est tout à fait différente. On applique une contribution sur le stationnement, dont l'ultime fonction est celle de rationner, par l'intermédiaire d'un prix, l'espace disponible qui est très restreint, et cela est du aussi à l'absence total d'investissements. Cette contribution prend deux formes différentes: l'une "legale" et l'autre "extralegale".

La forme légale exige une délibération de la part de la Commune qui confie à une entreprise la "garde" des véhicules en stationnement dans une rue déterminée, en l'autorisant à recevoir pour ce service fourni aux automobilistes, une certaine somme (1000 lires à l'heure). Théoriquement, l'automobiliste peut garer sa voiture et refuser le "service".

La situation est cependant une situation d'intimidation objective de l'usager: il sera en effet obligé de confier un patrimoine d'une valeur de 10 millions de lires à des personnes qui peuvent avoir un intérêt à lui démentir que la "surveillance", en somme est une affaire; en outre il affrontera une discussion qui risque d'être désagréable.

De toute façon, les rapports entre le bénéficiaire du service et la "gardien" sont organisés de telle sorte que le premier n'a aucune garantie sur aucun plan.

Il n'existe aucune différenciation de prix en faveur des résidents et travailleurs; il n'y aucune différenciation relative à la centralité ou non de la zone, à la disponibilité plus ou moins grande de l'espace dans cette zone; il n'existe aucune garantie quant à la qualité du personnel employé.

Les points les plus graves sont cependant au nombre de deux.

D'abord, le "gérant" du service de surveillance verse à la Commune, dans le meilleur des cas, la taxe d'occupation permanente, c'est à dire quelques dizaines de milliers de lires par an au mètre carré, somme qu'il encaisse en quelques jours. En second lieu, les mécanismes d'attribution de la gestion de la surveillance ne sont pas clairs: on ne comprend pas selon quels critères "les candidats" à la fourniture de ce service sont choisis et quelles garanties sont exigées d'eux dans l'intérêt du public et de la Commune.

J'ai parlé jusqu'à présent du stationnement "légal". Toutefois, il existe à Naples une "armée" de gardiens sans autorisation, dont le signe particulier est un chapeau blanc et qui oeuvrent dans les zones centrales et périphériques congestionnées ou pas exigeant des usagers des gabelles dont les montants s'élèvent à 1000 lires (indépendamment de la durée de stationnement). Le gardien de parking non autorisé, ne verse bien entendu aucune taxe à la Commune l'usager n'a aucune garantie; et l'utilité du gardiennage est fonction des dommages que le gardien, s'il n'est pas rémunéré, peut provoquer.

Il s'agit en substance d'un expédient dont la charge, permettant de subventionner une partie des chômeurs napolitains, pèse sur un groupe de citadins, c'est à dire ceux qui disposent de moyens et bas revenus, les citoyens riches disposant de garages privés.

Cet expédient est, sur le plan de l'équité et du rendement, blâmable. Entre autre il paraît difficile de pouvoir comprendre le mécanisme qui conduit au choix pour chaque trottoir du gardien de parking non autorisé, éliminant la concurrence potentielle pour une activité qui a première vue semble lucrative.

4. La contribution sur la consommation d'énergie électrique

L'application au niveau local, d'une contribution sur la consommation électrique est entrée en vigueur en 1981: l'"Andreatta 1" (décret-loi du 28 février 1981 n° 38 transformé en loi le 23 avril 1981, n° 153) ajoute dans notre système un impôt additionnel à l'impôt du trésor public sur l'énergie électrique, la recette sera destinée aux finances des communes.

Dans cette loi, deux points sont mis en relief:

1) le caractère facultatif de la contribution: l'article 7 de la loi, en effet, donne la faculté aux Communes d'instituer cette contribution, et en fixe le montant à 10 L par Kwh;

2) l'application du prélèvement est limitée à l'usage domestique. La consommation agricole, industrielle, des transports et des communications, du commerce et de l'administration publique et celle due à l'éclairage publique sont exclues.

Cet impôt additionnel se présentait donc comme une contribution, sur la consommation des familles qui est payée - sauf dans le cas tout à fait possible de la résidence secondaire - par les citoyens de la collectivité locale, et comme un impôt modérément dégressif (ce qui permettait une distribution sur le territoire tout à fait cohérente et des effets conjoncturels acceptables). Le taux dégressif de cette contribution pouvait, d'autre part, si cela était nécessaire, être récupéré, à l'intérieur du système des tarifs appliqués pour l'énergie électrique. Ce système prévoit des mécanismes de différenciation de prix qui garantissent que les familles économiquement faibles puissent supporter le coût de ce service.

Les législateurs avaient considéré ce problème dans la disposition citée ci-dessus: le 2^{ème} alinéa de l'article 7 excluait de l'impôt additionnel les fournitures d'énergie électrique effectuées dans les habitations à l'adresse de l'Etat Civil de l'usager (c'est à dire, les résidences secondaires sont exclues), exclusivement en ce qui concerne le premier échelon mensuel de consommation.

Malgré la congruence de cet impôt par rapport au problème de la fiscalité locale, les pouvoirs locaux qui y avaient fait recours, furent très peu nombreux: réfléchissons sur le fait que selon des données de l'ENEL, en 1981 seules 2811 communes sur 8000 (obtenant un financement approximatif de 70 milliards) avaient décidé de l'appliquer. Cela est dû aux caractères généraux du système fiscal des pouvoirs locaux pour 1981 établis par "l'Andreatta 1": cette mesure tendait à décourager les pouvoirs locaux d'utiliser leurs propres instruments fiscaux en leur fournissant, à charge de l'Etat, des ressources plus que suffisantes, comme les données l'ont par la suite montré.

En ce qui concerne les caractéristiques décrites dans les premier et deuxième points, la situation s'était modifiée pour 1982. D'abord, la contribution en question n'est plus facultative pour certains pouvoirs locaux: en effet son recouvrement est la condition requise afin que les pouvoirs locaux puissent budgétiser (et recouvrer en 1983) l'impôt additionnel de l'Etat comme le fixe l'article 5 bis de "l'Andreatta 2" (D.L. 22 décembre 1981, transformé en loi le 26 février 1982, n° 51).

Seules, les communes victimes du tremblement de terre ne sont pas soumises à ces obligations.

En second lieu, la matière imposable de l'impôt additionnel est amplifiée, par l'article 17 de l'"Andreatta 2" et comprend même, outre la consommation domestique, les emplois productifs de l'énergie électrique. La lettre b du premier alinéa de l'article cité, en effet, fixe que les Communes ont la possibilité d'appliquer un impôt de 5 lires par Kwh d'énergie électrique pour tous les usages dans des lieux autres que les habitations, exclusivement en ce qui concerne les approvisionnements d'une puissance arrivant à 500 Kw.

L'impôt n'est donc plus en ce qui concerne la matière imposable recensée à la lettre b, un impôt sur la consommation. En effet il touche un coefficient de production ce qui entraîne une perte de capacités et la croissance du niveau général des prix: phénomènes bien connus en doctrine financière.

Du point de vue des effets sur la perte de capacités et des effets sur la structure de l'industrie la même exclusion de l'impôt, des approvisionnements d'une puissance supérieure à 500 Kw qui d'un côté semble raisonnable, laisse tout de même perplexe.

En ce qui concerne les problèmes spécifiques de la finance locale, il faut dire avant tout que la partie de cet impôt qui s'applique aux emplois productifs de l'énergie électrique est bien entendu inacceptable selon le principe sur la base duquel les impôts locaux doivent être payés par les citoyens de la collectivité locale (principe de responsabilité) et dont la justification est difficile: on ne comprend pas pourquoi les bénéfices que l'entreprise éventuellement retire, à cause des activités des pouvoirs locaux puissent être proportionnels à une variable comme la consommation net de (l'autocconsommation) d'énergie électrique.

Le fait que l'impôt ne corresponde pas au principe de responsabilité peut se traduire pour certains pouvoirs locaux dans l'application d'une contribution au delà de la limite théorique qui serait déterminée par la confrontation, en marge, entre l'utilité des services fournis à la collectivité et la charge que la soustraction des ressources comporte: si l'augmentation des coûts peut être pleinement transférée sur les consommateurs et si ceux-ci vivent pour la plupart dans des communes qui ne sont pas

celles où l'entreprise est imposée, l'impôt sur l'énergie électrique devient un instrument par l'intermédiaire duquel se réalise une redistribution des revenus en faveur de la collectivité qui l'applique et au détriment de la collectivité où les consommateurs du bien demeurent.

Dans la situation italienne si un mécanisme de ce type, agit par l'intermédiaire de l'impôt sur l'énergie électrique, une partie des coûts nécessaires à la production des services publics locaux dans les zones les plus riches est à la charge des zones les plus défavorisées.

Par rapport aux observations que je viens de faire, le 2^{ème} point concernant la distribution des recettes par tête qui peuvent être tirées de cette contribution dans les différentes zones du Pays, a moins d'importance. Ces recettes de distribueront proportionnellement aux valeurs par tête, des dépenses d'énergie électrique imposées. Examinons à ce sujet le tableau n° 1, avec cet avertissement: sur les données de ce tableau les approvisionnements d'une puissance supérieure à 500 Kw ne sont pas défalqués.

De ces données résultent des écarts considérables dans la distribution des usage productifs d'énergie déjà au niveau territorial qui sont plus étudiés, comme d'ailleurs en pouvait s'y attendre pour les usages privés.

Bien entendu, ces écarts sont encore plus considérables si l'on passe du niveau territorial au niveau régional.

Pour les usages productifs, la valeur par tête enregistrée pour la Calabre représente 27,5% par rapport au Piémont, 25,4% par rapport à la Lombardie, 36,2% par rapport à l'Emilie; la valeur enregistrée pour la Campanie est 30,6% par rapport au Piémont, 28,3% par rapport à la Lombardie, 40% par rapport à l'Emilie. Pour la consommation privée, c'est le contraire, la valeur par tête relative à la Calabre constitue 61,5% par rapport au Piémont, 65% par rapport à la Lombardie, 68,4% par rapport à l'Emilie. L'hypothèse avancée que les écarts entre les emplois d'énergie électrique pour des usages productifs soient au niveau communal énormes, est tout à fait évidente.

Les données de l'année 1980 renforcent ces considérations, elles montrent en ce qui concerne les emplois privés que les écarts ont tendance à se réduire; ces écarts demeurent très lourds en ce qui concerne les usages productifs.

T a b l e a u I

Consumi d'energia elettrica categorie di utilizzatori (elaborazione su dati Istat 1970-1980
- annuari di statistica 1981 e 1982)

Regioni	1979				1980			
	Usi produttivi		Usi domestici		Usi produttivi		Usi domestici	
	Valori pro-capite (Kwh)	Pro-capite Italia = 100	Valori pro-capite (Kwh)	Pro-capite Italia = 100	Valori pro-capite (Kwh)	Pro-capite Italia = 100	Valori pro-capite (Kwh)	Pro-capite Italia = 100
Piemonte	2.965	140	712	111	3.017	138	739	109
Valle d'Aosta	5.184	244	916	143	5.556	254	985	145
Lombardia	3.206	151	674	105	3.252	148	687	101
Trentino-Alto Adige	4.321	204	711	111	4.137	189	767	101
Bolzano-Bozen	4.927	232	736	115	4.262	194	810	119
Trento	3.731	176	687	107	4.016	183	725	107
Veneto	2.683	126	623	98	2.840	129	654	96
Friuli-Venezia Giulia	2.835	134	748	116	2.913	133	785	115
Liguria	1.943	92	628	98	2.042	93	663	97
Emilia-Romagna	2.252	106	640	100	2.343	107	640	94
Toscana	2.153	101	787	123	2.188	100	814	120
Umbria	3.293	155	591	92	3.338	152	599	88
Marche	1.289	61	545	85	1.379	63	553	81
Lazio	3.244	116	836	130	1.167	53	594	132
Abruzzi	1.421	67	522	81	1.456	66	529	78
Molise	1.057	50	443	69	1.207	55	455	67
Campania	907	43	566	88	943	43	627	92
Puglia	1.738	82	540	84	1.862	85	596	88
Basilicata	1.125	53	385	60	1.117	51	430	63
Calabria	816	38	438	68	834	38	486	71
Sicilia	1.404	66	567	88	1.419	64	632	93
Sardegna	3.337	157	618	96	3.640	166	634	93
Italia	2.122	100	642	100	2.186	100	677	100
Nord-Centro	2.509	118	697	109	2.573	117	723	106
Mezzogiorno	1.419	67	542	84	1.479	67	593	87

Une troisième considération est possible "Au cas où les entreprises aient un pouvoir d'achat suffisant, elles reportent sur les consommateurs l'augmentation des coûts provoquée par l'impôt sur l'énergie électrique et les inconvénients de la distribution dont on a parlé se vérifient alors.

Pour certaines entreprises, toutefois, il peut arriver que, au moins en partie, le report de l'impôt sur les consommateurs ne soit pas réalisable, si bien qu'il reste à leur charge.

En général, ces entreprises sont celles dont la position concurrentielle est la plus faible et vue l'exonération pour les fournitures supérieures à 500 Kw, celles qui sont aussi les moins grandes.

C'est pourquoi on pourra vérifier un deuxième phénomène. Dans les pouvoirs locaux où les structures productives opérantes sont relativement faibles, l'application d'une contribution augmentera leurs difficultés: pour cette raison, la non introduction de cet impôt dans certaines zones du pays a tendance à se manifester.

Dans le système actuel, l'intervention de l'Etat occupé à rétribuer les pouvoirs locaux pour les maigres recettes qu'ils ont réalisées, ne fait pas pendant à la faible présence d'emplois productifs de l'énergie électrique, à la possibilité de ne pas imposer ces emplois ou avec modération, et aux coûts de production les plus élevés qu'on relève dans certaines zones. Les problèmes de ce type se traduisent donc, dans un écart ultérieur entre les zones riches et pauvres.

Nous avons parlé jusqu'à maintenant des effets de la contribution dans les pouvoirs locaux où des implantations productives sont mises à exécution. Le problème peut être toutefois plus grave aussi pour ceux qui ont l'ambition de devenir lieu de ces implantations où d'en voir développer la présence.

Par rapport à une telle finalité, la décision de ne pas appliquer la contribution constitue un instrument clair de politique financière (local).

Ce choix, trouve cependant les zones riches et les zones pauvres dans des conditions différentes: dans les premières, le retrait fiscal le plus bas sur les entreprises peut être compensé par une recette plus élevée des contributions applicables sur les familles, si bien que le niveau qualitatif des services locaux

peut ne pas en éprouver les conséquences et ceux-ci peuvent au contraire eux-mêmes devenir un prétexte pour des localisations industrielles; dans les deuxièmes, au contraire des difficultés sérieuses existent pour l'imposition des familles, si bien que tout renoncement à des prélèvements fiscaux sur les entreprises entraîne la réduction qualitative et quantitative, des services, avec des conséquences inévitables sur le standard de vie des citoyens et sur la productivité même des entreprises.

La contribution appliquée sur l'énergie électrique pour emplois productifs risque, cependant, de pénaliser 2 fois les zones les moins développées du pays: une première fois parce que les prélèvements appliqués retomberont en partie sur elles, et dans d'autres zones, seront à la charge d'entreprises ayant un pouvoir d'achat élevé, entreprises situées surtout dans les zones les plus riches du pays, une deuxième fois parce que l'impôt procurera une recette mince dans les Communes qui font partie de ces zones, pour les motifs que j'ai illustrés jusqu'à présent.

En ne peut même pas considérer, à mon avis, que les deux observations faites puissent se neutraliser c'est à dire que la tendance à accroître le prélèvement implicite dans la violation du principe de responsabilité trouve sa compensation dans la tendance à le réduire pour favoriser la permanence et la localisation des structures productives. Cette hypothèse serait plausible dans un pays, où une structure productive serait distribuée de manière homogène dans tout l'espace et non pas, dans une situation comme l'Italie avec les violentes contradictions qu'elle présente.

En 1983 les problèmes liés à l'application de l'impôt sur l'énergie électrique, prennent un autre tour plus intéressant. La loi "Goria I" (D.L. 28 février 1983, n° 55 transformé en loi, le 26 avril 1983, n° 131) à l'article 24 (alinéas 4 et 5) fixe ce qui suit.

"On donne le pouvoir aux communes d'instituer, pour les emplois situés dans le cadre de leur territoire, un impôt additionnel sur la consommation pour 1983, 1984, 1985, de l'énergie électrique pour tous les usages privés, à raison de 10 lire par Kwh dépensé."

Les approvisionnements d'énergie électrique effectués dans les habitations à l'adresse de l'Etat civil de l'usager, exclusive-

ment en ce qui concerne le premier échelon mensuel de consommation qui est fixé dans les tarifs en vigueur adoptés par le Comité Interministériel des prix, sont exclus.

Les communes et les provinces peuvent instituer pour les emplois situés dans la cadre de leur territoire, un impôt additionnel sur la consommation, en 1983, 1984 et 1985, de l'énergie électrique dépensée pour tous les usages dans les locaux et lieux qui ne sont pas les habitations, exclusivement en ce qui concerne les approvisionnements en ce qui concerne les approvisionnements de puissance allant jusqu'à 1000 Kwh, à raison de 4 lires par Kwh dépensé.

Les termes de la loi des alinéas 8 et 9 de l'article 7 ont une importance fondamentale en ce qui concerne les Provinces.

Si les provinces délibèrent pour l'application d'un impôt additionnel dans les termes de l'article 24 de ce décret, elles doivent prévoir à ce titre dans leur budget de prévision pour l'année 1983, un montant égal à 13% du chiffre des versements de l'Etat.

"Si la recette est inférieure aux prévisions inscrites au budget selon les termes de l'alinéa précédent, la différence sera versée par le Ministère de l'Intérieur, si la recette est supérieure, la différence devra être versée au budget de l'Etat avant le 30 juin 1984".

Pour 1983 sur la base de ces textes on remarque que l'impôt additionnel redevient facultatif pour les Communes. Il s'agit toutefois d'une remarque dont l'importance concrète est plutôt faible: une fois la contribution délibérée par application de la disposition de 1982, elle consolide aussi ses effets psychologiques sur les contribuables, si bien que l'hypothèse d'un renoncement successif à cet impôt et à la recette qui en découle, n'est en réalité guère plausible.

L'évaluation en ce qui concerne les effets sur les capacités, appliquées à l'impôt additionnel dans les emplois non domestiques semble plus complexe.

D'un côté l'impôt additionnel subit une forte augmentation (de 5 à 8 lires: une croissance égale à 60%) ce qui renforce évidemment les considérations négatives que j'ai exposées. D'autre part, l'impôt s'applique aussi, avec les dispositions de 1983 au niveau provincial, à un niveau où en quelque sorte les discordan-

ces entre les Communes sont médiatees. En outre le mécanisme proposé à l'article 7 alinéas 8 et 9 est intéressant: il comporte une garantie de recette, même dans les zones les plus pauvres et en même temps une amputation des pointes maximales de recette.

Pour 1984, la loi budgétaire (loi du 27 décembre 1983 n° 73) fixe sans aucun doute dans l'article 12, à 11 lires par Kwh le montant de l'impôt additionnel communal sur les usages privés, ce qui devrait signifier que pour la 2^{ème} fois, la contribution a pris un caractère facultatif. De façon analogue, pour les usages non privés, les deux montants établis pour 1983, sont de 4 et 5 lires.

Le double mécanisme prévu dans l'article 7 de la disposition de 1983 est éliminé (garantie de recette pour les Provinces ayant un niveau plus réduit de consommations d'électricité, et attribution à l'Etat des recettes en surplus pour les Provinces ayant un niveau plus important de consommations). Seule reste une contribution pour les Provinces ayant un niveau plus réduit de consommations, fixée au même montant qu'en 1983 (en présence d'une variation des taux de 12,5%) et prévu dans le point b de l'article 13.

La normative introduite pour l'année en cours semble sur le plan logique, convenable et dans la meilleure des hypothèses, elle montre la faible attention que l'on porte dans notre pays aux problèmes des pouvoirs intermédiaires.

La sensibilité par rapport au thème des différences entre les situation administratives et financières des Provinces dans les zones faibles et fortes du Pays est presque nulle ce qui ne laisse guères d'espoir pour le futur.

La disposition a été d'autre part appliquée dans la dissipation générale au niveau technique et politique.

L'espoir que cette grave pause soit récupérée, est très mince.

Cet espoir est lié à l'hypothèse de récupération de la ligne adoptée pour 1982 tout en la renforçant: on devrait arriver à abolir complètement au niveau communal, l'impôt additionnel sur les usages non privés, en le servant au niveau provincial; d'autre part les mécanismes existants pour réduire les écarts entre les recettes des zones à faible consommation et celles à consommation élevée, tout en sauvegardant pendant ce temps, les encouragements à l'effort fiscal, devraient s'articuler sur le plan technique de manière plus avancée (et non pas arriérée).

Si même dans le Cas des Provinces, dans le cas où les pouvoirs ont des structures simples et numériquement exiguës en n'est pas disposé à gerer un système fiscal s'inspirant à des critères d'efficacité et d'équité et basé sur des techniques non rudimentaires, alors la cause des autonomies locales est en Italie, sans espoir.